

Justitieombudsmannen
Cecilia Renfors

Inspektion av Migrationsverket, förvarsenheten i Källered, Göteborg, den 13–14 mars 2018

Protokollet i korthet: Den 13–14 mars 2018 inspekterade JO Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg. Inspektionen avsåg främst förvarets hantering av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och utformningen av sådana beslut.

Det allmänna intrycket vid inspektionen var att arbetet vid förvaret på många sätt fungerar tillfredsställande, men att verksamheten är tyngd bl.a. av överbeläggning och av problem med förvarstagna som har narkotikamissbruk. JO konstaterar vissa brister, bl.a.

- att det saknas enhetliga rutiner för hur omständigheter som läggs till grund för beslut om avskiljande och säkerhetsplacering dokumenteras och att dokumentationen när avskiljanden upphört inte gjorts enhetligt,
- att många beslut saknade en tydlig individuell bedömning, och att det i en del beslut var svårt att förstå varför de omständigheter som redovisades lett till slutsatsen att ett avskiljande var nödvändigt eller varför ett avskiljande inte kunde fortsätta i förvarsloken,
- att olika bedömningsnivåer tillämpades,
- att många beslut saknade en bedömning av om Migrationsverket kunnat vidta åtgärder för att undvika en säkerhetsplacering, t.ex. genom att placera den förvarstagne i ett annat förvar,
- att avskiljande använts som en form av bestraffning för att förvarstagna använt eller innehaft narkotika, och att förvarstagna säkerhetsplacerats i syfte att komma till rätta med ett generellt problem med narkotika på förvaret,
- att det är vanligt att säkerhetsplaceringar görs med hänvisning till Migrationsverkets begränsade resurser och att förvarstagna med psykiska besvär placeras i häkte huvudsakligen eftersom personalen vid förvaret inte har kompetens att hantera dem,
- att det dröjt innan Migrationsverket besökt förvarstagna som säkerhetsplacerats och omprövat besluten om säkerhetsplacering, och att Migrationsverket vid sin löpande omprövning i flera ärenden inte prövat om skälen för besluten om placering kvarstod.

JO har tidigare uttalat att skälen för en säkerhetsplacering måste övervägas kontinuerligt och att skyldigheten att ompröva ett beslut om säkerhetsplacering bör lagregleras, men noterar att några sådana regler inte föreslagits i den lagrådsremiss

om moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar som nyligen beslutats av regeringen. JO konstaterar att det är vanligt att Migrationsverket vid omprövning av beslut om säkerhetsplacering beaktar nya omständigheter. Det kan diskuteras om ett ställningstagande att en säkerhetsplacering ska bestå är ett överklagbart beslut. Det är enligt JO inte acceptabelt om en förvarstagen inte har möjlighet att få en domstolsprövning av nya omständigheter som lagts till grund för en fortsatt tvångsåtgärd mot honom eller henne.

Med anledning av det som kom fram vid inspektionen kommer JO att utreda hur Migrationsverket tillämpar bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering av förvarstagna som använt eller innehaft narkotika. JO avser också att följa upp hur Migrationsverket arbetar för att kunna ge förvarstagna med svåra psykiska besvär ett adekvat omhändertagande och hur verket hanterar omprövningar av beslut om säkerhetsplacering.

JO konstaterar att Migrationsverket inte har tillgång till statistik om avskiljanden och säkerhetsplaceringar och förutsätter att ett verktyg för relevant statistik avseende förvaren tas fram.

Med anledning av de brister JO funnit har en kopia av protokollet översänts till Justitiedepartementet för kännedom.

1. Inledning

Den 13–14 mars 2018 genomförde justitieombudsmannen Cecilia Renfors tillsammans med byråchefen Maria Wagermark och föredragandena Lars Olsson, Ola Jonshammar och Helena Tyni en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Kålleröd, Göteborg.

Inspektionen genomfördes med anledning av uppgifter i bl.a. anmälningar till JO och media om brister i förvarets hantering av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl. Inspektionen avsåg därför främst den hanteringen och sådana beslut.

2. Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i förvarets lokaler på Streteredsvägen 84 i Kålleröd, och inleddes med ett möte där chefen för förvarsavdelningen AA, sektionschefen BB, enhetscheferna CC och DD, beslutsfattaren EE, teamledaren FF och verksamhetsexperten GG deltog.

Vid mötet gav Cecilia Renfors och Maria Wagermark en kort presentation av JO:s verksamhet och redogjorde för syftet med inspektionen. AA redogjorde för beläggningen av platser på förvaren. CC redogjorde för organisationen. Efter mötet förevisades JO förvarets lokaler. Vid tidpunkten för inspektionen fanns det inte någon förvarstagen som var avskild.

Under inspektionen granskade JO:s medarbetare akter. En medarbetare tog del av de incidentrapporter som upprättats under perioden mars 2017–mars 2018 (ca 200 st). Kompletterande upplysningar om handläggningen av vissa ärenden hämtades in. Cecilia Renfors och hennes medarbetare höll enskilda intervjuer

med förvarstagna och personal. En medarbetare från JO deltog i ett personalmöte för överlämning.

Inspektionen avslutades med ett möte där Cecilia Renfors kortfattat redogjorde för vad som kommit fram vid inspektionen.

JO:s medarbetare fortsatte aktgranskningen efter inspektionen. I samband med det hämtades ytterligare kompletterande uppgifter in.

3. Information från Migrationsverkets företrädare

Migrationsverkets företrädare lämnade huvudsakligen följande information.

3.1 Beläggningen av platser på förvaren

Sedan oktober 2016 har Migrationsverkets fem förvarsenheter haft en beläggning på 130 procent. På grund av det stora behovet av förvarsplatser ska ytterligare platser skapas, bl.a. genom att beredskapsplatser omvandlas till permanenta platser.

3.2 Förvarets organisation och verksamhet

Förvaret i Kålleröd har 65 platser fördelade på två hus. För närvarande är samtliga förvarstagna män. Sedan början av 2017 placeras inte längre kvinnor på förvaret i Kålleröd, eftersom män och kvinnor ska hållas separerade och alla platser därför inte kan utnyttjas om det finns en kvinnlig förvarstagen. Kvinnor placeras i stället på förvaret i Märsta. Det finns dock en särskild avdelning för familjer vid förvaret i Kålleröd.

Lokalerna i Kålleröd kommer att byggas om under året. Bland annat kommer ett nytt avskildhetsrum att stå klart under hösten (jfr Migrationsverkets skrivelse till JO med redovisning av åtgärder som vidtagits med anledning av JO:s Opcat-inspektion av förvaret i februari 2017, dnr 1.1.2-2017-110187, JO:s dnr 1000-2017).

Verksamheten leds av sektionschefen BB. Förvaret är organiserat i tre enheter, som vardera leds av en enhetschef. Vid två av enheterna finns vardera tre boendeteam. Sedan Opcat-inspektionen i februari 2017 har grundbemanningen i varje team utökats. Extra personal arbetar också på eftermiddagar och kvällar. Varje boendeteam leds av en teamledare som ansvarar för cirka tio handläggare eller handledare. Tre av boendeteamen arbetar endast natt och tre boendeteam arbetar dagar, kvällar och helger. Till den tredje enheten hör administrativ personal som t.ex. beslutsfattare, säkerhetsbiträde och transportplanerare.

Verksamheten vid förvaret fokuserar dels på de förvarstagnas behov i boendet, dels på de förvarstagnas säkerhet. Med säkerhet avses såväl rättssäkerhet och fysisk säkerhet som att personalen är närvarande i verksamheten.

Introduktionen av nyanställda har utökats till tio dagar, varav fem dagar med teoretisk utbildning. Från och med hösten 2018 kommer förvarsavdelningen att arrangera en 12 veckor lång grundutbildning för nyanställda.

Det planeras också för nya lokaler för förvaret på Aminogatan i Mölndal. De lokalerna kommer att anpassas bättre till verksamheten. Bland annat kommer det att finnas fler rum med egen sängplats, handikappanpassade rum, bättre möjligheter att ta emot besök och en särskild kvinnoavdelning.

3.3 Allmänt om avskiljanden och säkerhetsplaceringar

Bristen på förvarsplatser medför att de förvarstagna ofta bor fyra i varje bostadsrum. Det leder till mer friktion mellan dem. Flera förvarstagna har satt i system att sova i skift, t.ex. för att någon i rummet snarkar. Dispyter kan uppstå bl.a. när det är väntetid för att få duscha eller använda en dator.

I många fall beror det agerande som lett till avskiljande på psykisk ohälsa hos den förvarstagne. Det är också påtagligt att andelen förvarstagna med en kriminell livsstil eller ett gränslöst beteende har ökat.

Det är vidare vanligt att förvarstagna är beroende av narkotika och får abstinensbesvär när de tas in i förvaret. Införsel av narkotika på förvaret är ett stort problem. Bestämmelserna om kroppsvisitation av förvarstagna är inte tillräckliga för att motverka införseln av narkotika.

Personalen har blivit bättre på att hantera personer med självskadebeteenden och våldsamma situationer. Säkerhetsplacering är därför inte nödvändigt lika ofta som tidigare. De situationer som oftast leder till säkerhetsplacering är rymningsförsök eller våldsamhet efter ett avskiljande.

Det finns i dag endast ett avskildhetsrum vid förvaret. Förvarstagna som mår mycket dåligt kan i stället placeras i familjeavdelningen, där personalen kan vara tillsammans med den förvarstagne. Högst två personer kan därför vara avskilda samtidigt på förvaret. Det är dock inte möjligt när familjeavdelningen används.

Ungefär 7 procent av de förvarstagna som säkerhetsplacerats återtas till förvar. Det är den nationella anstalt- och häktesfunktionen vid förvarsenheten i Märsta som numera ansvarar för besök hos säkerhetsplacerade förvarstagna och omprövning av beslut om säkerhetsplacering.

3.4 Rutiner vid avskiljanden

I en akut situation förs den förvarstagne med stöd av 11 kap. 6 § utlänningslagen till ett rum där medarbetare som har särskild utbildning för sådana situationer försöker lugna ner och samtala med den förvarstagne. En teamledare gör sedan en bedömning av om ett avskiljande är nödvändigt eller om situationen lugnat ned sig tillräckligt genom samtal. Beslutet delges sedan den förvarstagne. Det är dock vanligt att det inte är möjligt att samtala med den förvarstagne. Personalen ska då göra en tjänsteanteckning om varför det inte var möjligt att delge den förvarstagne beslutet.

Under ett avskiljande ska det föras en logg över avskildhetsbrytande åtgärder. Det är dock vanligt att sådana noteringar inte görs.

Beslutet om avskiljande omprövas så snart det kan ske. Om en säkerhetsplacering övervägs rådgör teamledaren ofta med en annan teamledare, beslutsfattaren eller en enhetschef innan beslut fattas.

Beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering dokumenteras även manuellt i en avskildhetsloggare.

3.5 Statistik över avskiljanden och säkerhetsplaceringar m.m.

Migrationsverkets personal uppgav att det är svårt att ta fram statistik över beslut. Det finns inget system för att automatiskt ta fram statistik och det är svårt att synkronisera besluts-koder. De har under lång tid efterfrågat ett system för statistik som är anpassat för verksamheten i förvaren.

Manuellt framtagen statistik presenterades. Av den framgick bl.a. följande.

Under 2017 skrevs 982 personer in vid förvaret. För närvarande är den yngste förvarstagne 19 år och den äldste ca 60 år. Migrationsverket är handläggande myndighet i knappt 10 av 65 ärenden. I övriga ärenden är Polismyndigheten handläggande myndighet.

Sedan 2015 fram till inspektionen hade förvarstagna avskilts vid förvaret vid 207 tillfällen. Det finns ingen statistik över hur länge avskiljandena varade. Det är dock mycket ovanligt att ett avskiljande består längre än tre dygn.

Under 2017 upphörde avskiljanden utan att den förvarstagne säkerhetsplacerades i 57 procent av fallen, vilket är en något större andel än genomsnittet för alla förvar. Under 2016 var andelen 34 procent och under 2015 var andelen 25 procent.

Beslutsfattaren följer upp alla avskiljande- och säkerhetsplaceringsbeslut och ger direkt återkoppling till den som fattat beslutet och dennes närmaste chef.

Migrationsverket har på nationell nivå tillsatt ett kvalitetsråd som kommer att granska alla beslut som fattas på förvaren under en viss period. Syftet är att uppnå en enhetlig bedömningsnivå och att sprida goda exempel.

Säkerhetsbiträdet redovisar statistik över incidentrapporter var tredje månad. Systemet för incidentrapportering är dock utformat för arbetsmiljöproblem i kontorsmiljö och inte för en sådan verksamhet som bedrivs vid förvaret. En rapport kan t.ex. endast läsas av närmaste chef, och denne kan inte alltid ta del av rapporterna om han eller hon inte befinner sig på förvaret. Det gör det svårt att följa upp rapporteringen av händelser som rör hot och säkerhet i verksamheten.

3.6 Uppgifter om provokationer

När det gäller hur förvaret har tagit om hand de påståenden som förts fram bl.a. i media om att personal på förvaret provocerat, eller uppmanats att provocera, förvarstagna för att få dem avskilda och säkerhetsplacerade uppgav AA och BB

att Migrationsverkets tillsynsfunktion gjort en utredning av saken och att de delar tillsynsfunktionens slutsats att påståendena är grundlösa. Mot bakgrund av påståendena har förvaret dock vidtagit vissa åtgärder; bl.a. har man fört diskussioner med personalen om påståendena och om bemötandet av de förvarstagna samt gjort klart att provokationer inte får förekomma. En åtgärdsplan för psykosocial arbetsmiljö har också tagits fram.

Migrationsverkets företrädare uppgav även att upplysningar till en förvarstagen om att ett avskiljande eller en säkerhetsplacering kan bli aktuellt om ett visst beteende fortsätter i vissa fall uppfattas som provocerande av de förvarstagna.

4. Granskning av akter

Granskningen av akter omfattade sammantaget ca 85 akter, och avsåg

- a) de förvarstagna som senast avskilts enligt 11 kap. 7 § utlänningslagen men inte placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (ca 30 akter)
- b) de förvarstagna som senast placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen och inte överklagat beslutet (ca 30 akter)
- c) de förvarstagna som senast placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen och överklagat beslutet (ca 15 akter)
- d) de förvarstagna som senast återtagits av Migrationsverket efter att ha varit placerade i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen (ca 10 akter).

5. Iakttagelser vid granskningen

5.1 Längden på avskiljanden och tidpunkten för omprövning av avskiljandebeslut

De flesta avskiljanden hade upphört inom ett dygn. Endast i ett fåtal fall hade avskiljandet varat längre än tre dagar. I alla granskade ärenden hade en omprövning av avskiljandebeslutet gjorts inom de tre dagar som anges i 11 kap. 7 § andra stycket utlänningslagen. I många fall hade dock avskiljandet upphört efter en omprövning redan efter några timmar.

5.2 Dokumentation

En genomgående iakttagelse var att det inte verkar finnas några enhetliga rutiner för hur händelser och beslut dokumenteras.

Ofta hade vissa omständigheter som lagts till grund för ett beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering dokumenterats i journalanteckningar medan andra hade dokumenterats i tjänsteanteckningar. I ett fåtal fall saknades helt dokumentation av händelser som lagts till grund för beslut.

I de allra flesta ärendena fanns beslutet om avskiljande eller säkerhetsplacering dokumenterat i en särskild handling. Beslut om att ett avskiljande skulle upphöra fanns dock i vissa fall i en särskild beslutshandling och i andra fall i en

tjänsteanteckning. I många ärenden innehöll journalanteckningarna en notering om att den förvarstagne hade avskilts, men inte någon notering om att avskiljandet hade upphört.

Inte i något ärende fanns det ett beslut om att avskiljandet skulle upphöra, eller tydlig dokumentation av att det förfallit, i samband med att den förvarstagne säkerhetsplacerats, förts till annat förvar eller förts till sjukhus för vård inom psykiatri (se Migrationsverkets instruktion för personal avseende avskiljande, version 18-1). I de fall den förvarstagne återkommit till förvaret efter vård inom psykiatri framgick det dock ofta indirekt av journalanteckningarna att den förvarstagne inte längre var avskild.

Endast i ett fåtal ärenden fanns en logg över avskildhetsbrytande åtgärder som erbjudits den avskilde eller där den avskildes beteende och annat som skulle kunna vara av betydelse vid en omprövning av avskiljandebeslutet framgick (se Migrationsverkets instruktion avseende avskiljande och lokal rutin avseende avskildhet vid förvaret i Källered, version 17-01). Ofta framgick det dock av journalanteckningar att personal vid förvaret samtalat med den avskilde.

5.3 Avskildhetsliggaren

Vid inspektionen kom det fram att förvaret sedan hösten 2017 för en sådan avskildhetsliggare som anges i Migrationsverkets instruktion avseende avskiljande. Liggaren utgörs av en bokföringsbok. I boken är utrymmet för anteckningar mycket begränsat, vilket gjorde det svårt att läsa vissa av anteckningarna.

5.4 Skälen för beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering

5.4.1 Allmänna iakttagelser

De allra flesta besluten innehöll utförliga beslutsmotiveringar. Motivering till ett par beslut fanns dock i en tjänsteanteckning som var daterad samma dag som beslutet. I cirka hälften av besluten om säkerhetsplacering hade inga nya omständigheter efter avskiljandet lagts till grund för beslutet.

En genomgående iakttagelse var att många beslut saknade tydliga individuella bedömningar. I stället hade standardformuleringar använts i stor utsträckning. Ofta hade flera standardformuleringar kombinerats och alla delar av standardformuleringarna var inte alltid relevanta för de omständigheter som låg till grund för beslutet. I en del ärenden var det därför svårt att förstå varför de omständigheter som redovisats lett fram till slutsatsen att ett avskiljande var nödvändigt eller varför avskiljandet inte kunde fortsätta i förvarslokalen. Eftersom det ofta förekom att flera händelser av olika slag redovisats var det i vissa ärenden även svårt att förstå vilken eller vilka av händelserna som varit av avgörande betydelse för beslutet.

Vanligt förekommande standardformuleringar var att förvarsenheten bedrivs som en öppen verksamhet där oroligheter, våld, hot eller skadegörelse kan få stora konsekvenser, att det inte finns möjlighet att avskilja någon på förvaret

annat än under en kort tid, att personalens säkerhet äventyras eftersom Migrationsverkets resurser att hantera våldsamma, hotfulla eller rymningsbenägna individer är mycket begränsade och att en förvarstagen som inte respekterar personalens instruktioner alltid utgör ett hot mot verksamheten i dess helhet.

Flera beslut om förvarstagna som misstänktes ha innehaft narkotika var motiverade med vad som kan inträffa om någon är påverkad på förvaret, trots att den förvarstagne inte var påverkad och den misstänkta narkotikan tagits från den förvarstagne. I flera ärenden hade förvarstagna som misstänktes för att ha använt narkotika avskilts eftersom de uppträdde påverkat. Besluten om avskiljande hävdades dock inte med hänvisning till att de förvarstagna inte längre uppträdde påverkat utan eftersom de ångrat sitt beteende eller uppgett att de förstod konsekvenserna av att inte följa reglerna på förvaret.

I flera beslut om säkerhetsplacering angavs endast att ett avskiljande inte var tillräckligt. Några individuella skäl till varför ett fortsatt avskiljande inte var tillräckligt eller vilka alternativa åtgärder, t.ex. placering i ett annat hus eller i ett annat förvar, som Migrationsverket övervägt angavs inte. Det var över huvud taget svårt att förstå varför vissa förvarstagna som använt eller innehavt narkotika, varit våldsamma eller försöka rymma säkerhetsplaceras medan andra förvarstagna kunde återföras till gemensamhet efter att ha varit avskilda trots att omständigheterna i ärendena framstod som likvärdiga.

För att närmare visa hur besluten såg ut beskrivs i det följande vissa beslut där skälen för besluten eller beslutsmotiveringarna kan ifrågasättas.

5.4.2 *Förvarstagna som misstänkts ha innehaft narkotika eller farliga föremål*

I ett ärende hade en förvarstagen inte återlämnat huvudet till en rakhyvel. Den förvarstagne uppgav att han hade slängt det i en papperskorg, men personalen hittade det inte där eller någon annanstans. Vid en kroppsvisitation av den förvarstagne hittades i stället hasch. Den förvarstagne avskildes. I beslutet angavs bl.a. följande.

Vår bedömning är att du stridit mot våra regler och rutiner som kan äventyra ordningen och säkerheten i våra lokaler. Detta baserar vi på den upphittade drogen och rakhyveln. En person som är påverkad av berusningsmedel som narkotiska preparat riskerar att äventyra den allmänna ordningen inom förvarsenhetens lokaler. Förvarsenheten bedrivs som en öppen verksamhet där oroligheter, våld, hot eller andra skadegörelser kan få stora konsekvenser. Detta då flera förvarstagna riskerar att dras in i en eventuell dispyt. Vidare äventyras personalens säkerhet då Migrationsverkets resurser att hantera våldsamma och hotfulla individer är mycket begränsade. En förvarstagen som inte respekterar personalens instruktioner utgör därför alltid ett hot mot verksamheten i sin helhet. Bruk av narkotika påverkar ditt omdöme negativt och kan driva dig till handlingar som du inte hade utfört om du varit i normalt tillstånd. Vi bedömer därför att du utgör en allvarlig fara för dig själv, andra förvarstagna och den arbetande personalen.

Vid ett tillfälle hade en större mängd tabletter med ett narkotikaklassat läkemedel och en bit hasch hittats i förvarets lokaler. En förvarstagen, som tidigare varit avskild efter att ha innehått tabletter med samma läkemedel, uppgav vid ett samtal med personal att han fått in narkotika via rastgården. Han tog dock en kort stund senare tillbaka påståendet och uppgav att han inte visste hur narkotikan kommit in på förvaret. Migrationsverket fattade beslut om att avskilja och säkerhetsplacera honom. Som motivering till beslutet om säkerhetsplacering angavs bl.a. följande.

Migrationsverket har nu [...] i uppdrag att bedöma om avskiljningen är en tillräcklig åtgärd i ditt fall eller om en säkerhetsplacering kan motiveras. Innehav och användande av narkotika utgör ett substantiellt hot mot säkerheten och ordningen på förvaret då en person som är påverkad av narkotika har ett begränsat konsekvenstänk, har svårt att följa personalens instruktioner vid nödsituationer och kan utföra sådana handlingar som kan skapa oro bland andra förvarstagna. Förvarsenheten bedrivs som en öppen verksamhet, där både män, kvinnor och barn ska kunna vistas i en trygg och säker miljö. Det bor många människor på ett begränsat utrymme och det finns inte möjlighet att avskilja någon från de övriga annat än under en kort tid.

En person som avskilts i förvarets lokaler har rätt till rökpauser ute på gården, men har även fortsatt rätt till att ta emot besök utifrån. Dessa besök är ett problem ur säkerhetssynpunkt i ditt fall då du enligt tidigare dokumentation från din vistelse på förvaret, haft korta besök där narkotikatransaktioner misstänkts. Migrationsverket har rätt att kroppsvisitera dig efter besök, vilket har gjorts, men har inte rätt att utföra den mer noggranna och integritetskränkande kroppsbesiktningen som kan bedömas vara nödvändig vid starka misstankar om bärande av narkotika.

Då du avskilts på grund av att personalen påträffat 62 stycken tabletter Tramadol samt en bit hasch. Du har vid ett tidigare tillfälle [...] varit avskild på grund av innehav av narkotika och du har i samtal med personal då sagt att du inte kommer föra in eller bruka någon narkotika på förvaret. Konsekvensen av detta samtal blev då att avskiljningen hävdes. Den [...] påträffades återigen Tramadol i förvarsloken som du initialt sagt tillhör dig. Migrationsverket bedömer därför att avskiljningen inte är ett tillräckligt effektivt medel för att upprätthålla ordningen eller den nolltolerans mot narkotika som vi eftersträvar på enheten. Det finns en alltför stor risk att du kommer föra in eller ges möjlighet att bruka ytterligare förbjudna substanser.

Du kan därför av säkerhetsskäl inte längre vistas i en av Migrationsverkets förvarslokaler.

En i allt väsentligt likalydande motivering användes i ett beslut om säkerhetsplacering av en annan förvarstagen som uppträdde påverkat och misstänktes ha använt narkotika. Den förvarstagne hade dock i detta fall endast haft ett besök under vistelsen i förvaret. I journalanteckningen från besöket anges som rubrik "Besök - misstänkt". Det framgår vidare att besöket bokats en timme innan det ägde rum, att det varade i fem-tio minuter, att besökaren verkade nervös och att den förvarstagne hade jacka och mössa på sig. Efter besöket genomfördes en kroppsvisitation av den förvarstagne. Såvitt framgår av handlingarna hittades ingen narkotika vid kroppsvisitationen.

I ett annat ärende hade den förvarstagne anträffats med ett preparat som personalen vid förvaret misstänkte var narkotika. Migrationsverket beslutade att

avskilja och säkerhetsplacera den förvarstagne. Innehavet av det misstänkta preparatet var den enda händelse med den förvarstagne som redovisades i beslutet om säkerhetsplacering. I motiveringen till beslutet angavs bl.a. följande.

Då du innehar preparatet i strid med de ordningsregler som du informerats om vid ankomsten till förvarsenheten så finns det starka skäl att tro att du själv eller någon annan har haft för avsikt att bruka preparatet. Detta innebär en allvarlig fara för ordningen och säkerheten på förvaret.

Migrationsverket har nu att pröva om du fortsatt kan befinna dig på förvarsenheten eller om det är nödvändigt att placera dig inom kriminalvården.

Verket konstaterar inledningsvis att intresset av en trygg och säker boendemiljö för övriga personer som är tagna i förvar väger tungt.

Förvarsmiljön ska vara så lik Migrationsverkets mottagningsenheter som möjligt vilket innebär att både kvinnor, barn och män ska kunna vistas tillsammans utan att behöva känna sig otrygga.

Dina handlingar är av allvarlig art och en fortsatt vistelse under mottagningsliknande förhållanden i en förvarslokal kan riskera att störa ordningen på förvaret såväl som säkerheten för personalen och de övriga boende på förvaret.

Då intresset av en trygg och säker miljö för förvarets personal och övriga förvarstagna ställs mot intresset av att inte begränsa din frihet mer än nödvändigt. Så finner Migrationsverket vid en samlad bedömning att det är nödvändigt att placera dig inom kriminalvården.

Du kan därför av säkerhetsskäl inte längre vistas i en av Migrationsverkets förvarslokaler.

5.4.3 Förvarstagna som misstänkts ha använt narkotika

I ett ärende hade den förvarstagne ett avvikande beteendemönster och erkände att han rökt cannabis. Den förvarstagne avskildes. I beslutet angavs bl.a. följande.

I samband med att du anlände till förvaret i Kålleröd fick du information om de regler som gäller här. Du fick information om att det råder nolltolerans mot bruk av alkohol och narkotika i förvarslokalen, och om du inte följer dessa regler kan du komma att avskiljas och/eller placeras på häktet.

En person som är påverkad av berusningsmedel som narkotiska preparat riskerar att äventyra den allmänna ordningen inom förvarsenhetens lokaler. Förvarsenheten bedrivs som en öppen verksamhet där oroligheter, våld, hot eller andra skadegörelse kan få stora konsekvenser, detta då flera förvarstagna riskerar att dras in i en eventuell dispyt. Vidare äventyras personalens säkerhet då Migrationsverkets resurser att hantera våldsamma och hotfulla individer är mycket begränsade. Bruk av narkotika kan påverka ditt omdöme negativt och driva dig till handlingar som du inte hade utfört om du inte hade varit påverkad. Vi bedömer därför att du utgör en allvarlig fara för dig själv, andra förvarstagna och den arbetande personalen.

Verket konstaterar att intresset av en trygg och säker boendemiljö för övriga personer som är tagna i förvar väger tyngre i nuläget, än att du släpps in i förvarsverksamhetens lokaler och finner det därför nödvändigt att hålla dig avskild, också med beaktande av bestämmelserna i 1 kap. 8 § UtIL.

Dagen efter avskiljandet hölls ett samtal med den förvarstagne. Han uppgav då bl.a. att han hade förståelse för reglerna som lett till avskiljandet, att han var medveten av konsekvenserna av att använda narkotika på förvaret och att han ångrade sig. Beslutet om avskiljande hävdades då eftersom han inte längre bedömdes störa ordningen och säkerheten i förvarslokalen.

I ett annat ärende avskildes en förvarstagen som också misstänktes ha rökt cannabis. I beslutet angavs bl.a. att han skulle föras till ett rum där samtal och visitation kunde genomföras och att han skulle hållas kvar i rummet till dess polisen kommit och talat med honom. Innan polisen kommit till platsen erkände den förvarstagne i samtalen med personalen att han rökt hasch. Personalen antecknade att han visade ”tydlig och uppriktig ånger”. När polisen kom till platsen gjorde poliserna bedömningen att den förvarstagne inte verkade vara påverkad. Efter två timmar upphävdes avskiljandet med motiveringen att den förvarstagne visat ”uppriktig ånger”.

En förvarstagen avskildes eftersom han var påverkad efter att ha rökt narkotika. I beslutet angavs att han skulle hållas avskild till dess han inte längre var synbart påverkad. Beslutet hävdades efter några timmar, då han inte längre var märkbart påverkad. Några dagar senare skulle han transporteras till ett annat förvar. När transportenheten kom luktade han dock cannabis och var märkbart påverkad. Han kunde därför inte transporteras. Migrationsverket beslutade då återigen att han skulle hållas avskild till dess att han inte längre var synbart påverkad. Samma dag beslutade Migrationsverket dock att han skulle säkerhetsplaceras. I beslutet angavs bl.a. att det inte finns möjlighet att avskilja någon på förvaret annat än under en kort tid och att den förvarstagne genom sitt uppträdande visat att Migrationsverket inte kunde säkerställa att han inte skulle använda droger i förvarslokalen.

5.4.4 Förvarstagna som vägrat att samtala vid inskrivningen

I flera ärenden hade förvarstagna avskilts eftersom de inte velat medverka vid ett ankomstsamtal. Ett exempel på detta är en förvarstagen som genom gester visade att han inte ville tala och sa något mumlande som inte gick att uppfatta. I beslutet om avskiljande angavs bl.a. följande.

Enligt gällande rutin så skall samtliga som anländer till förvaret ha ett ankomstsamtal samt en suicidscreening. Syftet med ankomstsamtalet är att informera dig om gällande regler på förvaret och syftet med suicidscreeningen är att säkerställa att du inte är suicidal. Utan den informationen kan Migrationsverket ej släppa in dig i förvarets lokaler enligt gällande rutin då ordningen och säkerheten i lokalen inte kan garanteras när du vägrar ta del av de regler och rutiner som gäller på förvarsenheten. Utöver det kan Migrationsverket varken garantera din eller de övriga intagnas säkerhet då du vägrar besvara frågor om du haft tankar på att skada dig själv eller andra.

5.4.5 Förvarstagna med psykiska problem

I ett ärende hade Migrationsverket begärt handräckning av polisen för att transportera en förvarstagen med psykiska besvär till psykakuten. Läkare gjorde dock bedömningen att han inte behövde vård där. När han förts tillbaka till

förvaret avskildes han eftersom han bl.a. betett sig oroligt och uppjagat. Medan han var avskild fick han besked om att han inte kunde få träffa handläggande polis och att han tidigast några dagar senare kunde tilldelas ett offentligt biträde. Han blev då upprörd. När personalen lämnade rummet bankade han på dörren. Vid ett andra samtal ville han återigen tala med en advokat och uttryckte att han ville ha vård. När han inte fick det upprepade han sina önskemål högljutt. Han försökte smita ut när personalen lämnade rummet. Han bedömdes vara en fara för ordning och säkerhet i förvarslokalen, och Migrationsverket beslutade att säkerhetsplacera honom. I beslutet angavs att han inte lyssnat på personalens upplysningar, att han inte kunde vara kvar i förvaret om han fortsatte sitt hotfulla beteende och att personalen saknade både kompetens och resurser för att hålla honom kvar i avskiljningsrummet.

I ett annat ärende hade den förvarstagne återkommit till förvaret efter att ha förts till psykakuten sedan han överdoserat tabletter. Han hade vägrat åka tillbaka till förvaret och förts dit av polis. När han återkommit till förvaret följde han inte personalens instruktioner, bankade huvudet och knytnävarna mot väggen och uttryckte att han skulle ställa till med problem och kaos i förvarets lokaler. Migrationsverket fattade då beslut om att avskilja och säkerhetsplacera honom. Som motivering till beslutet om säkerhetsplacering angavs bl.a. följande.

Genom att vägra följa personalens instruktioner och uttrycka hot både mot dig själv och förvaret i allmänhet utgör du en säkerhetsrisk. Personalen på förvarsenheten har inte kompetensen eller befogenheten att hantera människor som vägrar följa ordningsregler eller som uttrycker hot.

Migrationsverket finner att intresset av en trygg och säker miljö för förvarets personal och övriga förvarstagna personer väger tyngre än kravet att inte begränsa din frihet ytterligare genom att placera dig inom kriminalvården.

En förvarstagen hade fått psykiatrisk tvångsvård efter ett självmordsförsök. När han återkom till förvaret avskildes han sedan han uttalat att han inte ville fortsätta leva och därför bedömdes vara en allvarlig fara för sig själv. Beslutet omprövades efter tre dagar. Då konstaterades att skälen för avskiljande kvarstod. Dagen därpå transporterades den förvarstagne återigen till psykakuten. I journalanteckningen antecknades att avskiljandet upphörde i samband med detta. Läkare bedömde dock att det inte fanns skäl för ett omhändertagande, och den förvarstagne fördes tillbaka till förvaret. Sedan han återkommit till förvaret antecknade personalen i journalanteckningarna att avskiljandet skulle återupptas. Någon beslutshandling om detta upprättades dock inte. Beslutet omprövades efter tre respektive sex dagar. Då konstaterades återigen att skälen för avskiljande kvarstod. Dagen efter den sista omprövningen hävdades avskiljandet, bl.a. eftersom den förvarstagne riskerade att må sämre av att vara isolerad. Efter cirka en vecka inträffade en händelse där den förvarstagne rökte inomhus vid flera tillfällen och lade sig att sova på olika platser i lokalerna trots tillsägelser av personalen. Han försökte då få sympatier från andra förvarstagna genom att tala högt och gestikulera med armarna. När

personalen försökte tala med honom kallade han dem för rasister och hotade att dunka sitt huvud i väggen. Han hotade att ta både sitt och personalens liv. Migrationsverket beslutade då att avskilja och säkerhetsplacera honom. Som skäl för säkerhetsplaceringen angavs att han uttalat hot mot personalen, äventyrat brandsäkerheten genom att inte respektera regler för rökning och sovplats och satt säkerheten i spel genom att inte visa hänsyn mot andra boende.

En annan förvarstagen hade vid flera tillfällen varit avskild på grund av självmordsförsök. I samband med att han ytterligare en gång avskilts på grund av att han skurit sig försökte han rymma från Migrationsverkets personal när han förts till sjukhus för vård. Efter rymningsförsöket skar han sig på nytt på sjukhuset. Migrationsverket beslutade att säkerhetsplacera honom och angav bl.a. följande i beslutet.

Du har varit avskild vid flera tillfällen under din tid på förvaret när du tidigare hotat att skada dig själv. Trots detta har du gjort nya försök att skada dig själv, avskiljning kan därför inte anses tillräckligt för att eliminera risken att du skadar dig själv.

Migrationsverket finner inga möjligheter att hålla dig i förvarslokalerna av ovan anledningar.

Migrationsverkets resurser att hantera personer med självskadebeteende är begränsade. En person som hotar att skada sig själv eller andra samt inte respekterar personalens instruktioner utgör därför ett hot mot verksamheten i sin helhet.

Du kan därför av säkerhetsskäl inte längre vistas i en av Migrationsverkets förvarslokaler.

Den förvarstagne hade vid tidpunkten för inspektionen varit placerad i häkte mer än nio månader.

5.4.6 *Säkerhetsplacering eftersom den förvarstagne inte följt reglerna på förvaret*

En förvarstagen hade avskilts eftersom han hade rökt marijuana. Medan han var avskild blev han upprörd och bankade i väggen eftersom det dröjde innan han fick komma till en toalett. När han lugnat ned sig fick han besöka toaletten. Efter toalettbesöket vägrade han att gå tillbaka till avskiljningsrummet och tilläts att gå ut och röka. På rökbalkongen frågade han personalen ”var bor du?” flera gånger i arg ton. Han vägrade sedan att gå tillbaka till avskiljningsrummet. Migrationsverket beslutade då att han skulle säkerhetsplaceras. Som motivering till beslutet angavs bl.a. följande.

Då du avskilts på grund av narkotikaanvändning så bedömer verket därför att avskiljningen inte är ett tillräckligt effektivt medel för att upprätthålla ordningen eller den nolltolerans mot droger som vi eftersträvar på enheten. Det finns en alltför stor risk att du kommer att föra in eller ges möjlighet att bruka ytterligare förbjudna substanser.

Migrationsverket konstaterar att du under den tid du hållits avskild har visat ett våldsamt och utåtagerande beteende genom att banka på väggar och dörren i avskiljningsrummet med så pass våldsamt kraft. Du har även hotat Migrationsverkets tjänstemän och vägrat följa deras tillsägelser.

Verket gör bedömningen att det i nuläget inte finns någon möjlighet att låta dig vistas i lokalen med tanke på de våldsamma tendenser du visat under tiden du har varit avskild.

Migrationsverket finner vid en sammantagen bedömning att du genom din ovilja att respektera reglerna med dina beteenden i förvarsloken, narkotikaanvändning, samt din ohörsamhet mot personalens tillsägelser, och du har visat sådana tendenser utgör en säkerhetsrisk för andra förvarstagna samt personalen.

Migrationsverket bedömer vidare att det inte är tillräckligt att hålla dig avskild då du genom ditt handlande uppvisat att du inte är beredd att följa de regler som gäller på förvaret. Du har vid minst två tillfällen fått information om de regler som gäller på förvaret. Migrationsverket har även prövat att hålla dig avskild men trots detta så fortsätter du att bryta mot de regler som gäller på förvaret.

Du kan därför av säkerhetsskäl inte längre vistas i en av Migrationsverkets förvarslokaler.

En annan förvarstagen hade varit avskild eftersom han haft flera fysiska och verbala konflikter med andra förvarstagna och personal vid förvaret. Några dagar senare lade han sig i en dispyt mellan två förvarstagna. Migrationsverket beslutade då att han skulle flyttas till det andra huset vid förvaret och att han skulle kroppsvisiteras före flytten. Av beslutet om kroppsvisitation framgår inga andra omständigheter som grund för beslutet än att den förvarstagne skulle flyttas till ett annat hus. Vid kroppsvisitationen hittades en s.k. joint och en haschbit. Migrationsverket beslutade att avskilja och säkerhetsplacera den förvarstagne. I beslutet om säkerhetsplacering angavs bl.a. följande.

Du har smugglat in narkotika i förvarsloken och du har haft dispyter med andra förvarstagna vid flera tillfällen. Du var avskild [...] efter att du hamnat i en dispyt med en annan förvarstagen.

Migrationsverket finner vid en sammantagen bedömning att du genom din ovilja att respektera reglerna med dina beteenden i förvarsloken, de starka misstankar som riktats mot dig avseende narkotikaanvändning, samt din ohörsamhet mot personalens tillsägelser, och du har visat sådana tendenser utgör en säkerhetsrisk för andra förvarstagna samt personalen. Migrationsverket bedömer vidare att det inte är tillräckligt att hålla dig avskild då du genom ditt handlande uppvisat att du inte är beredd att följa de regler som gäller på förvaret. Du har vid minst två tillfällen fått information om de regler som gäller på förvaret. Migrationsverket har även prövat att hålla dig avskild men trots detta fortsätter du att bryta mot de regler som gäller på förvaret. Detta ses från Migrationsverkets sida som en säkerhetsrisk och störning av ordningen på avdelningen.

Du kan därför av säkerhetsskäl inte längre vistas i en av Migrationsverkets förvarslokaler.

5.4.7 Säkerhetsplacering med hänvisning till Migrationsverkets resurser

Vid ett tillfälle kunde två förvarstagna inte komma överens om vilken tv-kanal de skulle titta på. De började då att skrika hotfulla saker till varandra, vilket ledde till ett bråk där flera förvarstagna slogs, bl.a. med möbler som tillhygge. Migrationsverket beslutade att avskilja och säkerhetsplacera de två förvarstagna som börjat bråket. Som motivering till båda besluten om säkerhetsplacering angavs bl.a. följande.

Du har med ditt agerande idag agerat på ett sätt som allvarligt hotar ordningen i lokalen då du agerat våldsamt och Migrationsverket bedömer att du är en stor risk vad gäller säkerheten för de andra förvarstagna och mot personalen i och med ditt agerande och ditt hot. Migrationsverket tar ditt agerande och ditt uttalade hot på högsta allvar.

Med hänsyn till ovanstående finner Migrationsverket att det finns skäl att anta att du genom dina hot och ditt våldsamma beteende samt kapacitet att utföra hot och våld utgör en allvarlig fara för dig själv, förvarstagna och personal. Migrationsverket måste kunna se till att ordningen och säkerheten kan säkerställas för både boende och personal. Migrationsverket gör bedömningen att det saknas tillräckliga utrymmen för att effektivt och säkert kunna avskilja dig i förvarsloken eftersom avskiljandet inte kan verkställas i förvarsloken utan att personalens och övriga förvarstagnas säkerhet riskeras. Migrationsverket beslutar därmed att du av säkerhetsskäl inte kan vistas i Migrationsverkets förvarsloraker.

I ett annat ärende hade den förvarstagne försökt att springa från personalen i samband med ett sjukhusbesök. Migrationsverket beslutade att avskilja och säkerhetsplacera honom. Som motivering till beslutet om säkerhetsplacering angavs bl.a. följande.

Förvarsenhetens uppdrag är att hålla utländska medborgare tillgängliga för utredning och verkställighet. Försök till att rymma går således i direkt motsats till vårt uppdrag och äventyrar den ordning och säkerhet som är nödvändig att uppnå detta. Vidare har du genom dina handlingar utsatt både dig själv och Migrationsverkets tjänstemän för fara när du rymde från dem i ett mörkt område över trafikerade vägar. Dessutom är du sedan tidigare dömd för våldsamt motstånd i samband med ett brott.

Förvarsenheten bedrivs som en öppen verksamhet, där oroligheter, våld, hot eller rymningar kan få stora konsekvenser. Det bor många människor på ett begränsat utrymme och det finns inte möjlighet på förvarsenheten att skilja någon från de andra annat än under en kort tid. Personalen har ingen eller liten formaliserad träning i att hantera rymningsbenägna individer i den kontrollerade miljö som förvarsenheten utgör.

Migrationsverket finner därför att det är nödvändigt att placera dig i ett häkte eftersom det inte finns tillräckligt med resurser för att hantera en individ som försökt rymma utan att riskera ordningen och säkerheten i lokalerna och de individer som vistas där. Genom dina handlingar har du också visat att du inte är villig att lyssna på personalens instruktioner och följa de regler som gäller på förvaret. Därför bedöms ett avskiljande inte som tillräckligt för att garantera säkerheten Migrationsverkets tjänstemän. Det är av den anledningen nödvändigt att placera dig i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarest.

5.5 Säkerhetsplacering utan avskiljandebeslut

I två ärenden hade beslut om säkerhetsplacering fattats utan att det fanns ett beslut om avskiljande och utan att den förvarstagne befunnit sig i förvarets lokaler. Besluten omprövades och upphävdes av förvaret och de förvarstagna fördes till förvaret inom en respektive två dagar. I besluten angavs inga skäl till att säkerhetsplaceringen skulle upphöra.

5.6 Frågan om provokationer förekommit

I majoriteten av de granskade ärendena hade beslutet om avskiljande eller säkerhetsplacering grundats på omständigheter som inte kan ha orsakats av direkta provokationer från anställda vid förvaret, t.ex. att en förvarstagen redan

vid ankomsten till förvaret haft självskaдебeteenden eller tankar på att begå självmord, att en förvarstagen misstänktes för att ha använt eller innehaft narkotika eller att en förvarstagen försökt rymma. Det som framgick av dokumentationen av övriga ärenden medger inte någon slutsats i frågan om provokationer förekommit eller inte.

I ett ärende som överklagats till domstol hade ett beslut om säkerhetsplacering grundats bl.a. på att den förvarstagne hade tagit strypgrepp på en anställd, men i domstolen gjorde han gällande att det var den anställde som slagit honom med en knytnäve.

5.7 Besök hos häktesplacerade och omprövning av beslut om säkerhetsplacering

Tiden mellan beslutet om säkerhetsplacering och första besöket hos den förvarstagne i häkte varierade mellan några dagar och flera veckor. Vid besöken ställdes regelmässigt frågor till den förvarstagne om omständigheterna som lett till säkerhetsplacering. En vanlig motivering vid omprövningen var att säkerhetsplaceringen skulle bestå eftersom inga nya omständigheter hade tillkommit. I en del fall fanns dock nya uppgifter, t.ex. om den förvarstagnes beteende på häktet. I de flesta ärenden där den förvarstagne återtagits till förvaret hade beslutet om att säkerhetsplaceringen skulle upphöra dokumenterats i en särskild handling.

5.8 Offentligt biträde

I de flesta ärendena gick det inte att utläsa av dagboksbladet eller journalanteckningarna om den förvarstagne haft ett offentligt biträde och om biträdet fått del av besluten om avskiljande eller säkerhetsplacering.

5.9 Övriga iakttagelser vid aktgranskningen

I de allra flesta besluten hade befattningen på den som fattat beslutet angetts som ”beslutsfattare”, vilket är en särskild befattning. Det var dock uppenbart att den som fattat beslutet i de flesta fallen inte hade den befattningen.

6. Samtalen med förvarstagna

I de samtal som hölls med förvarstagna uttryckte flera förvarstagna att personalen på förvaret är vänlig och bra. Några förvarstagna upplevde att toleransnivån bland personalen är låg. Flera förvarstagna uttryckte önskemål om att personalen skulle röra sig mer bland de förvarstagna och fråga dem hur de har det. De uttryckte också att det är bra om personalen agerar i lugnande syfte när det blir oroligt.

7. JO Renfors bedömning

7.1 Inledande kommentar

Det allmänna intrycket vid inspektionen var att arbetet vid förvaret på många sätt fungerar tillfredsställande, men att verksamheten är tyngd bl.a. av

överbeläggning och problem med förvarstagna som har narkotikamissbruk. Det som kommit fram vid granskningen tyder inte på något annat än att avskiljanden och säkerhetsplaceringar i huvudsak hanteras på ett godtagbart sätt. Jag vill dock föra fram följande synpunkter.

7.2 Utgångspunkter för bedömningen

Förvar används i huvudsak för att säkerställa att ett beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas. Ett beslut om förvar får i sådana situationer meddelas endast om det annars finns en risk att utlännen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (se 10 kap. 1 § utlänningslagen). Verksamheten vid förvaret måste därför vara anpassad så att även personer som kan tänkas vilja avvika, hindra verkställigheten på annat sätt eller som har en kriminell livsstil kan vistas där.

Många som hålls i förvar befinner sig i en pressad situation och lever med en ovisshet om framtiden. Verksamheten måste därför också vara utformad med detta i åtanke.

Eftersom de som hålls i förvar får röra sig fritt inom förvaret måste det, för att verksamheten ska fungera, ges förutsättningar för dem att vistas där tillsammans. Migrationsverket får därför i vissa fall inskränka en förvarstagens rörelsefrihet (11 kap. 6 § utlänningslagen), hålla en förvarstagen avskild från andra som tagits i förvar (11 kap. 7 § utlänningslagen) eller placera en förvarstagen som är avskild i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (10 kap. 20 § utlänningslagen).

Det har framgått av de ärenden som granskats, förvarets incidentrapporter och de samtal med personal vid förvaret som hållits att våldsamma och hotfulla situationer, rymningsförsök och förvarstagna med självskadebeteenden inte är ovanliga vid förvaret. Det har också framgått att det är ett stort problem att narkotika förs in på förvaret. Jag har förståelse för att förhållandena på förvaret är ansträngda och att personalen ofta ställs inför svåra situationer. Beslut om avskiljande och säkerhetsplacering får dock självfallet fattas endast när förutsättningarna för detta är uppfyllda och på sakliga grunder. Besluten innebär att tvångsåtgärder som innefattar kännbara ytterligare frihetsinskränkningar för den förvarstagne vidtas. Det måste ställas höga rättssäkerhetskrav på sådana beslut.

7.3 Förutsättningar för beslut om avskiljande och säkerhetsplacering

Den som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra (11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen).

I förarbetena till bestämmelsen anges allvarliga provokationer mot andra förvarstagna och beteenden av uppviglande karaktär som exempel på beteenden som kan leda till ett beslut om avskiljande när det gäller ordningen och

säkerheten på förvaret. Uttrycket allvarlig fara avser hot mot andra förvarstagna eller mot personalen respektive risk för självdestruktivt beteende. (Se prop. 1996/97:147 s. 42.)

Av 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen framgår att om en förvarstagen som hålls avskild av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal får Migrationsverket besluta att han eller hon ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. För ett sådant beslut krävs alltså att avskiljandet av säkerhetsskäl inte kan fortsätta i förvarslokalen. För att en sådan bedömning ska kunna göras krävs att den förvarstagne visat sådana tendenser att Migrationsverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om utläningen fick vara kvar. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i undantagsfall som är svåra att undvika. (Se prop. 1996/97:147 s. 14 och 41.)

7.4 Dokumentation

För att en hög rättssäkerhet ska kunna upprätthållas vid beslut om avskiljanden och säkerhetsplaceringar krävs bl.a. att de händelser som läggs till grund för beslut dokumenteras. Enhetliga rutiner för hur sådan dokumentation ska föras verkar dock saknas vid förvaret. Vid inspektionen iaktogs att dokumentationen ibland förts i journalanteckningar och ibland i tjänsteanteckningar. I ett fåtal fall saknades helt dokumentation av vissa händelser. Enhetliga rutiner är nödvändiga för att det ska vara möjligt att få en tydlig överblick inför ett beslut eller en senare omprövning av beslutet, men också för att underlätta en granskning av handläggningen i efterhand.

Som framgått (se avsnitt 5.2) fanns endast i ett fåtal ärenden en logg (s.k. tillsynsrapport) över avskildhetsbrytande åtgärder som erbjudits den avskilde eller där den avskildes beteende och annat som skulle kunna vara av betydelse vid en omprövning av avskiljandebeslutet antecknats, trots att en sådan logg ska föras såväl enligt Migrationsverkets instruktioner som enligt förvarets lokala rutin. En sådan logg innehåller samlade uppgifter som är nödvändiga för att kunna fatta ett välgrundat och rättssäkert beslut i frågan om ett avskiljande ska bestå och om det finns förutsättningar att säkerhetsplacera den förvarstagne samt för de omprövningar av beslut om säkerhetsplacering som görs av Migrationsverkets nationella anstalt- och häktesfunktion. Det är naturligtvis av stor vikt att instruktioner och rutiner om hur sådana uppgifter ska dokumenteras följs.

Det är positivt att beslut om att avskilja eller säkerhetsplacera en förvarstagen i de allra flesta ärendena fanns dokumenterade i en särskild handling (se 6 kap. 15 § utlänningsförordningen). I ett fall hade ett avskiljande av en förvarstagen upphört när han fördes till psykakuten för vård. När han återkom till förvaret antecknades i journalanteckningarna att avskiljandet skulle återupptas. Det är naturligtvis inte acceptabelt att ett beslut om avskiljande endast dokumenteras i en journalanteckning.

När det gäller situationen att ett avskiljande ska upphöra konstaterar jag att det av Migrationsverkets instruktioner om avskiljande framgår att det alltid ska fattas ett beslut om att ett avskiljande ska upphöra om den förvarstagne återgår till gemensamhet vid samma förvar eller säkerhetsplaceras. Av instruktionerna framgår också att det alltid ska dokumenteras om ett beslut om avskiljande förfaller. Inte i något ärende fanns det dock beslut om att avskiljandet skulle upphöra i samband med att den förvarstagne säkerhetsplacerades eller tydlig dokumentation av att beslutet om avskiljande hade förfallit i samband med att den förvarstagne förts till ett annat förvar eller till sjukhus för vård inom psykiatri. I de fall den förvarstagne återkommit till förvaret efter vård inom psykiatri framgick dock ofta indirekt av journalanteckningarna att den förvarstagne inte längre var avskild. Vid återgång till gemensamhet vid samma förvar utan att den förvarstagne förts till vård inom psykiatri fanns beslut i alla ärenden. Besluten fanns dock ibland i en särskild handling och ibland i en tjänsteanteckning. Jag konstaterar också att journalanteckningarna i många ärenden innehöll en anteckning om att den förvarstagne hade avskilts, men inte någon notering om att avskiljandet hade upphört.

Mot bakgrund av iakttagelserna vill jag framhålla att det inte får råda någon tvekan om en förvarstagen är föremål för en tvångsåtgärd eller inte. Det är därför angeläget att beslut och annan dokumentation av tvångsåtgärder görs på ett enhetligt sätt. Om det noteras i journalanteckningarna att en förvarstagen avskilts bör en notering i journalanteckningarna därför även göras när avskiljandet upphör.

Eftersom det i de flesta ärendena inte gick att utläsa om ett offentligt biträde fått del av beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering har jag inte ett tillräckligt underlag för att uttala mig i fråga om hur förvaret hanterar underrättelser till offentliga biträden. Jag vill dock framhålla att det av rättssäkerhets- och kontrollskäl är viktigt att Migrationsverket på ett enhetligt sätt dokumenterar att offentliga biträden underrättats om beslut.

I denna del vill jag avslutningsvis peka på att en bokföringsbok används för att föra den avskildhetsloggare som enligt Migrationsverkets instruktioner ska föras. Det är förvånande att Migrationsverket inte sett till att det finns en teknisk lösning eller annat underlag för dokumentationen där anteckningar kan göras på ett mer ändamålsenligt sätt.

7.5 Skälen för beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering

7.5.1 Allmänt

I de flesta av de granskade ärendena framstod besluten om avskiljande eller säkerhetsplacering välgrundade mot bakgrund av de omständigheter som redovisades i beslutet. I många fall saknades dock en tydlig individuell bedömning. Ofta hade flera standardformuleringar kombinerats, och alla delar av standardformuleringarna var inte alltid relevanta för de omständigheter som låg till grund för beslutet. I en del ärenden var det svårt att förstå varför de

omständigheter som redovisats lett fram till slutsatsen att ett avskiljande var nödvändigt eller varför avskiljandet inte kunde fortsätta i förvarlokalen. Några sådana beslut finns beskrivna i avsnitt 5.4.2–5.4.7. Jag vill därför framhålla att ett beslut ska innehålla en individuell bedömning där det tydligt framgår varför de omständigheter som redovisas i beslutet leder fram till bedömningen att det finns förutsättningar för ett avskiljande eller en säkerhetsplacering. Om standardformuleringar används ska naturligtvis endast sådana formuleringar som är relevanta för de omständigheter som läggs till grund för beslutet användas.

Varje situation där en förvarstagen försökt rymma, varit upprörd och våldsam eller uttalat sig hotfullt är inte i sig tillräcklig för ett beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering. I viss utsträckning kan man räkna med att beteenden av det slaget kan förekomma på ett förvar. Det är först när ett sådant beteende är så allvarligt att det finns anledning att anta att det kommer att hota ordningen eller säkerheten på förvaret som ett beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering kan fattas (se prop. 1996/97:147 s. 14 och 41–42). När det gäller förvarstagna som försökt rymma kan ett beslut om säkerhetsplacering självfallet inte motiveras med att det strider mot förvarsenhetens uppdrag att rymma från förvaret.

Innan ett beslut om säkerhetsplacering fattas måste Migrationsverket ta ställning till om andra åtgärder skulle kunna vidtas för att undvika ett beslut om säkerhetsplacering, t.ex. placering i ett annat hus eller på ett annat förvar. En välmotiverad sådan bedömning förekom i en del beslut, men i många beslut fanns endast ett rent konstaterande att ett avskiljande inte var tillräckligt.

Det var över huvud taget svårt att förstå varför vissa förvarstagna som varit våldsamma, försökt rymma, innehaft narkotika eller använt narkotika hade säkerhetsplacerats medan andra förvarstagna kunde återföras till gemensamhet efter att ha varit avskilda, trots att omständigheterna i ärendena var till synes likvärdiga. Det framstår därför som att olika bedömningsnivåer tillämpas vid förvaret. Jag ser därför positivt på att Migrationsverket har tillsatt ett nationellt kvalitetsråd vars syfte bl.a. är att uppnå en enhetlig bedömningsnivå.

7.5.2 Förvarstagna som misstänkts ha använt eller innehaft narkotika

Som framgått (se avsnitt 5.4.2 och 5.4.3) hade flera beslut om avskiljande av förvarstagna som misstänktes ha innehaft narkotika motiverats med vad som generellt kan inträffa om någon är påverkad på förvaret, trots att den förvarstagne inte var påverkad och den misstänkta narkotikan tagits från den förvarstagne. Vidare förekom att förvarstagna som använt narkotika hade avskilts eftersom de var märkbart påverkade och därför ansågs utgöra en allvarlig fara för sig själva, andra förvarstagna och personalen på förvaret. Besluten hävdades dock inte med hänvisning till att de förvarstagna inte längre var märkbart påverkade, utan i stället eftersom de enligt Migrationsverkets bedömning visat ”uppriktig ånger” eller förståelse för reglerna som lett till

avskiljandet. Det framstår som att avskiljande i dessa fall använts som en form av bestraffning för att den förvarstagne innehåft narkotika eller använt narkotika. Det är naturligtvis oacceptabelt att beslut om avskiljanden används för andra syften och motiveras med andra skäl än de som framgår av bestämmelsen i 11 kap. 7 § utlänningslagen.

Det förekom också att beslut om säkerhetsplacering motiverades med risken att den förvarstagne skulle föra in eller ges möjlighet att använda ytterligare förbjudna substanser. Genom det Migrationsverkets företrädare uppgett vid inspektionen har det framgått att det är ett generellt problem att narkotika förs in på förvaret och att förvaret har små rättsliga och praktiska möjligheter att komma till rätta med problemet. Det framstår mot den bakgrunden som att besluten om säkerhetsplacering i flera fall har fattats i syfte att försöka komma till rätta med att narkotika kan föras in på förvaret och inte för att avskiljandet av den förvarstagne av säkerhetsskäl inte kunde fortsätta i förvarslokalen. Att tillämpa bestämmelserna på det sättet är naturligtvis inte acceptabelt.

Enligt min mening kan det över huvud taget ifrågasättas om ett beslut om avskiljande kan anses vara nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen enbart av det skälet att en förvarstagen anträffats med narkotika som sedan tagits från honom eller henne, liksom om den förvarstagne i en sådan situation kan anses utgöra en allvarlig fara för sig själv eller andra. Det kan också diskuteras i vilka situationer det finns lagliga förutsättningar att säkerhetsplacera en förvarstagen enbart av det skälet att han eller hon använt narkotika.

Mot bakgrund av det som kommit fram har jag beslutat att i ett särskilt ärende utreda hur Migrationsverket tillämpar bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering av förvarstagna som använt narkotika och förvarstagna som anträffats med narkotika utan att misstänkas för att vara påverkade (dnr 4378-2018).

7.5.3 *Förvarstagna med psykiska problem*

I flera ärenden hade förvarstagna med psykiska problem säkerhetsplacerats. De hade tidigare försökt begå självmord, varit föremål för psykiatrisk tvångsvård eller haft sådana psykiska problem att de förts till sjukhus för bedömning av om psykiatrisk tvångsvård kunde bli aktuell. De avskiljandebeslut som föregick besluten om säkerhetsplacering var visserligen inte grundade endast på att de förvarstagna var en allvarlig fara för sig själva, men det framgick att det agerande som lett till avskiljningen huvudsakligen berodde på deras psykiska mående. Några av besluten om säkerhetsplacering motiverades med att personalen vid förvaret inte hade kompetens eller befogenhet att hantera den förvarstagne.

JO uttalade redan 2011 att det av humanitära och principiella skäl framstår som oacceptabelt att en sjuk person placeras i häkte bland brottsmisstänkta endast av det skälet att han eller hon inte kan ges ett adekvat omhändertagande i

Migrationsverkets verksamhet (JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009, se särskilt s. 369). Jag konstaterar att det trots detta fortfarande förekommer att förvarstagna med psykiska besvär placeras i häkte huvudsakligen eftersom personalen vid förvaret inte har kompetens eller befogenhet att hantera dem. I ett av de granskade ärendena var den förvarstagne placerad i häkte sedan mer än nio månader. Det är naturligtvis helt oacceptabelt. Jag avser att följa upp hur Migrationsverket arbetar för att kunna ge förvarstagna med svåra psykiska besvär ett adekvat omhändertagande.

7.5.4 *Förvarstagna som inte följt regler eller vägrat samtala*

I många ärenden hade beslut om säkerhetsplacering motiverats bl.a. med att den förvarstagne inte följt reglerna på förvaret eller lyssnat på personalens tillsägelser. En vanlig formulering var att en förvarstagen som inte respekterar personalens instruktioner alltid utgör ett hot mot verksamheten i dess helhet.

En förvarstagen som inte följer regler och instruktioner kan visserligen vara besvärlig för verksamheten på förvaret. Den omständigheten att en förvarstagen inte följer regler på förvaret kan dock inte i sig läggas till grund för en bedömning att han eller hon hotar ordningen och säkerheten på förvaret. Däremot kan överträdelser av vissa regler naturligtvis utgöra ett allvarligt hot mot ordningen och säkerheten på förvaret, eller en allvarlig fara för den förvarstagne eller andra, om en förvarstagen bryter mot dem. Det kan därför finnas grund för ett beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering om det finns anledning att anta att den förvarstagne kommer att fortsätta att överträda förhållningsregler som är viktiga för ordningen och säkerheten på förvaret.

Jag vill vidare stryka under att en förvarstagen inte kan tvingas medverka i ett ankomstsamtal eller en s.k. suicidscreening. Att han eller hon inte vill medverka vid sådana samtal kan inte i sig leda till bedömningen att det finns förutsättningar för ett beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering. Ett sätt att hantera situationen när en förvarstagen inte medverkat i ankomstsamtalet eller suicidscreeningen kan vara att observera honom eller henne i verksamheten och därefter ta ställning till om det finns anledning att överväga ett avskiljande.

7.5.5 *Säkerhetsplacering med hänvisning till bristande resurser*

Såväl JO som Förvarsutredningen konstaterade redan 2011 att en av de främsta anledningarna till att många förvarstagna placeras utanför förvaren var att förvaren och deras personal inte var rustade att ta hand om människor som uppträder hotfullt och aggressivt eller som mår psykiskt dåligt (se JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009, se särskilt s. 368, och SOU 2011:17 s. 311). Jag konstaterar att det fortfarande är vanligt förekommande att beslut om säkerhetsplaceringar motiveras bl.a. med att det inte finns möjlighet att avskilja någon på förvaret annat än under en kort tid eller att Migrationsverkets resurser att hantera våldsamma, hotfulla eller rymningsbenägna individer är mycket begränsade. Jag konstaterar vidare att det finns begränsade utrymmen att hålla någon avskild på förvaret till följd av att de förvarstagna delar rum och därför

inte kan avskiljas i bostadsrummet. I de övriga utrymmen som kan användas för avskiljande kan högst två förvarstagna vara avskilda samtidigt.

Behoven av tillräckliga och ändamålsenliga lokaler för avskiljande får antas ha ökat i takt med att andelen förvarstagna med psykiska problem, missbruk eller gränslöst beteende har ökat. Som jag nämnt inledningsvis måste verksamheten i förvaret vara anpassad så att t.ex. personer som kan förväntas vilja avvika, hindra verkställigheten på annat sätt eller som har en kriminell livsstil kan vistas där. Som också framgått är bestämmelserna om säkerhetsplacering avsedda att tillämpas i undantagsfall som är svåra att undvika. Lagstiftarens avsikt har varit att Migrationsverket ska försöka lösa problemet inom förvarslokalerna innan ett beslut om säkerhetsplacering fattas (se prop. 1996/97:147 s. 31–32). Det är därför inte acceptabelt att beslut om säkerhetsplacering regelmässigt fattas med hänvisning till att möjligheterna att hålla en förvarstagen avskild är begränsade eller personalen inte har tillräcklig utbildning.

7.6 Säkerhetsplaceringar utan avskiljandebeslut

Som framgått (se avsnitt 5.5) hade beslut om säkerhetsplacering i två ärenden fattats utan att det fanns ett beslut om avskiljande och utan att den förvarstagne befunnit sig i förvarets lokaler. Jag vill med anledning av det erinra om att en förutsättning för att kunna besluta om säkerhetsplacering är att den förvarstagne hålls avskild från andra som tagits i förvar, dvs. befinner sig på förvaret (se 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen).

Besluten hade omprövats av förvaret och upphävts inom en respektive två dagar. I omprövningsbesluten angavs dock inga skäl till att säkerhetsplaceringen skulle upphöra. Enligt min mening bör anledningen till att en säkerhetsplacering ska upphöra framgå av beslutet. Det gäller även om anledningen är att beslutet fattats utan att det fanns förutsättningar för det.

7.7 Frågan om provokationer förekommit

Som angetts hade beslutet om avskiljande eller säkerhetsplacering i majoriteten av ärendena grundats på omständigheter som inte kan ha orsakats av direkta provokationer från anställda vid förvaret, t.ex. att en förvarstagen redan vid ankomsten till förvaret haft självskadebeteenden eller tankar på att begå självmord, att en förvarstagen misstänktes för att ha använt eller innehaft narkotika eller att en förvarstagen försökt rymma. Det som framgick av dokumentationen av övriga ärenden kan inte leda till någon slutsats i frågan om provokationer förekommit eller inte. Jag vill dock ändå stryka under att det naturligtvis inte får förekomma att en förvarstagen provoceras i syfte att förmå honom eller henne att agera på ett sätt som ger grund för ett avskiljande eller en säkerhetsplacering.

Av samtal med personal och förvarstagna har det framgått att upplysningar till en förvarstagen om att ett avskiljande eller en säkerhetsplacering kan bli aktuellt om ett visst beteende fortsätter i vissa fall uppfattas som provocerande av de förvarstagna. Det kan därför finnas anledning för Migrationsverket att i arbetet

med bemötandefrågor belysa hur sådana upplysningar kan lämnas utan att det uppfattas som provocerande. Jag vill också framhålla att sådana upplysningar bara bör lämnas när det är fråga om beteenden av sådant slag att en tvångsåtgärd faktiskt skulle kunna bli aktuell.

Jag vill också peka på att förvarstagna i samtal efterfrågat att personalen ska röra sig mer bland de förvarstagna och agera i lugnande syfte om det blir oroligt på förvaret. Ett sådant agerande kan motverka att personalen uppfattas som provocerande.

7.8 Besök hos säkerhetsplacerade och omprövning av beslut om säkerhetsplacering

Ett beslut om säkerhetsplacering får överklagas inom tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet (se 14 kap. 10 § utlänningslagen och 23 § andra stycket förvaltningslagen). Några uttryckliga bestämmelser om omprövning av beslutet finns inte. JO har dock tidigare uttalat att skälen för en säkerhetsplacering måste övervägas kontinuerligt och även fört fram uppfattningen att skyldigheten att ompröva ett beslut om säkerhetsplacering bör lagregleras (se JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009, och protokollet från JO:s Opcat-inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Gävle den 6–7 september 2016, dnr 4831-2016). Jag noterar att regeringen i lagrådsremissen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlännningar i förvar, som överlämnades till Lagrådet den 31 maj 2018, inte föreslår några regler om omprövning av beslut om säkerhetsplacering.

Migrationsverket har fastställt en standard för besök hos förvarstagna som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (I-8/2017). Standarden omfattar också omprövningar av beslut om säkerhetsplacering.

Migrationsverkets nationella anstalt- och häktesfunktion ansvarar för besök och omprövningar (se beslut om centralisering av externt placerade inom Kriminalvården, A-13/2017).

I standarden anges att den förvarstagne ska kontaktas så fort som möjligt efter placeringen för att Migrationsverket ska bedöma om placeringen ska bestå. Därefter ska den förvarstagne kontaktas minst en gång i veckan i syfte att se om den förvarstagne kan återtas till en förvarslokal. I de granskade ärendena dröjde det dock mellan några dagar och flera veckor innan det första besöket och en omprövning gjordes.

Standarden reglerar vilket underlag som ska hämtas in inför omprövningen och hur detta ska dokumenteras. Det som kommit fram ska skyndsamt föredras för den beslutsfattare som ska göra omprövningen. Standarden anger vidare att ett ställningstagande vid omprövningen som innebär att säkerhetsplaceringen ska bestå ska dokumenteras i en tjänsteanteckning. Tjänsteanteckningen behöver inte kommuniceras med den förvarstagne eftersom bedömningen, enligt vad som anges i standarden, inte är ett beslut. Om beslutet om säkerhetsplacering upphävs ska däremot ett formellt beslut fattas och kommuniceras med bl.a. den

förvarstagne. Av standarden framgår dock inte vilka överväganden som ska göras vid omprövningen.

I de granskade ärendena angavs i ställningstaganden om att en säkerhetsplacering skulle bestå regelmässigt att inga nya omständigheter hade tillkommit. Motiveringen av ställningstagandena ger intrycket av att Migrationsverket vid omprövningarna tillämpat 13 kap. 13 § utlänningslagen, som anger att verket i vissa situationer ska ändra ett beslut om det är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning. Det förekom också att ett omprövningsbeslut innehöll en hänvisning till den bestämmelsen. Den löpande omprövningen ska dock inte göras med stöd av 13 kap. 13 § utlänningslagen. Det som ska prövas vid den löpande omprövningen är om skälen för beslutet om säkerhetsplaceringen kvarstår. I majoriteten av ärendena saknades en sådan bedömning.

Det är vanligt att Migrationsverket vid den löpande omprövningen beaktar även andra omständigheter än de som lagts till grund för beslutet om säkerhetsplacering, såväl omständigheter som var kända vid beslutet som omständigheter som tillkommit efter beslutet. Enligt min mening kan det diskuteras om ett ställningstagande att en säkerhetsplacering ska bestå är ett beslut som kan överklagas till domstol eller inte. Det är inte en acceptabel ordning om den förvarstagne inte har möjlighet att få en domstolsprövning av nya omständigheter som lagts till grund för en fortsatt tvångsåtgärd mot honom eller henne.

Mot bakgrund av det som kommit fram har jag för avsikt att följa upp hur Migrationsverket hanterar omprövningar av beslut om säkerhetsplacering.

7.9 Övriga frågor

JO hade inför inspektionen begärt att förvaret skulle ta fram viss statistik över avskiljanden och säkerhetsplaceringar. Migrationsverkets personal uppgav dock att det inte finns något system för att automatiskt ta fram statistik över beslut och att det finns svårigheter med att ta fram sådana uppgifter manuellt. All statistik som JO begärt kunde därför inte tas fram och den statistisk som presenterades var framtagen manuellt. Migrationsverkets personal uppgav också att de under lång tid har efterfrågat ett system för statistik som är anpassat för verksamheten i förvaren.

JO konstaterade 2011 att Migrationsverket inte kunde redovisa tillförlitliga statistikuppgifter om bl.a. förvarstider och säkerhetsplaceringar. Migrationsverket anförde då att det pågick ett aktivt arbete med att ta fram verktyg för att säkerställa tillgång till ett tillförlitligt och relevant underlag, men att det fanns svårigheter med detta på grund av den komplexitet som präglar förvarsverksamheten. JO uttalade att verksamheten varken var så särpräglad eller omfattande att det kunde ursäktas de brister som förekom och att det är självklart att myndighetsutövning av det slag som sker i förvarsverksamheten måste bedrivas så att den kontinuerligt kan utvärderas. (Se JO 2011/12 s. 314,

dnr 6090-2009, på s. 363.) Det är anmärkningsvärt att brister av de slag som förekom 2011 fortfarande förekommer. Jag förutsätter att Migrationsverket ser till att förvarsenheterna inom överskådlig tid får tillgång till ett verktyg där ett tillförlitligt och relevant statistiskt underlag kan tas fram.

Vid protokollet

Ola Jonshammar

Justeras den 29 juni 2018

Cecilia Renfors